



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

**POLÍTICA HABITACIONAL E URBANIZAÇÃO: da Reforma
Urbana ao Programa Minha Casa Minha Vida**

EUDISLANE DE ALMEIDA MEDEIROS

João Pessoa

Fevereiro/2015

EUDISLANE DE ALMEIDA MEDEIROS

**POLÍTICA HABITACIONAL E URBANIZAÇÃO: da Reforma
Urbana ao Programa Minha Casa Minha Vida**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no curso de Tecnologia
em Gestão Pública como requisito
para a conclusão do curso.

Orientador (a): James Batista Vieira

João Pessoa

Fevereiro/2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M488p Medeiros, Eudislane de Almeida.

Política habitacional e urbanização: da reforma urbana ao programa Minha Casa Minha Vida. / Eudislane de Almeida Medeiros. – João Pessoa: UFPB, 2015.

45f.

Orientador: Prof^a. James Batista Vieira.

Monografia (Graduação de Tecnologia em Gestão Pública) – UFPB/CCSA.

1. Reforma urbana. 2. Minha casa minha vida. 3. Política habitacional. I.
Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU (2. ed.): 35:(043.2)

POLÍTICA HABITACIONAL E URBANIZAÇÃO: da Reforma Urbana ao Programa Minha Casa Minha Vida

Monografia apresentada ao Curso Tecnologia em Gestão Pública, como pré-requisito para obtenção do grau de Graduação Tecnológica, apreciada pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em 10 de Fevereiro de 2015.

Prof. James Batista Vieira – Orientador

Prof. Juliana Moreira Fernandes - Examinadora

Prof. Vanderson Carneiro - Examinador

João Pessoa

2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me concedido o dom da vida e o prazer de nascer em uma família especial.

Aos meus pais Eudes e Francineide, e minha irmã Eurislane, por todo apoio e compreensão nesta caminhada.

Ao meu orientador Prof. James Vieira por te acreditado em mim.

Aos professores do curso de Tecnologia em Gestão Pública por todos os ensinamentos no decorrer do curso, em especial a Prof. Lizandra Serafim por todo apoio e incentivo.

Aos meus colegas, que sempre me ajudaram. Obrigado!

E por fim, a todos aqueles que, mesmo não citados, contribuíram de alguma maneira para a realização desse objetivo.

”Feliz é aquele que transfere o que sabe aprende o que ensina”

Cora Coralina

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo estudar as propostas do campo da Reforma Urbana, voltadas à política habitacional e as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado em 2009 pelo governo Lula, com o objetivo de reduzir o déficit habitacional. Trazendo um resgate histórico da luta pela Reforma Urbana no país, suas propostas e ações, bem como uma recapitulação da política habitacional no Brasil, com a apresentação do PMCMV em suas duas versões e suas principais críticas. Busca identificar em que medida o PMCMV rompe ou não com as diretrizes da Reforma Urbana, e estruturam suas ações.

Palavras-chave: Reforma Urbana, Minha Casa Minha Vida, Política Habitacional.

ABSTRACT

This study aims to study the proposals of the Urban Reform field, focused on housing policy and guidelines of the My Home My Life (MCMV), created in 2009 by the Lula government, in order to reduce the housing deficit. Bringing a historical fight for Urban Reform in the country, its proposals and actions, and a summary of housing policy in Brazil, with the presentation of MCMV in its two versions and their main criticism. Seeks to identify the extent to which PMCMV breaks or not with the guidelines of the Urban Reform, and structure their actions.

Key-words: Urban Reform, Housing Policy, *Minha Casa Minha Vida* Program

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BNH** – Banco Nacional de Habitação
- CEF** – Caixa Econômica Federal
- CONCIDADES** – Conselho das Cidades
- FCP** – Fundação Casa Popular
- FNUR** – Fórum Nacional de Reforma Urbana
- FGH** – Fundo Garantidor de Habitação
- FGTS** – Fundo Garantidor por Tempo de Serviço
- FGV** – Fundação Getúlio Vargas
- FNHIS** – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Aplicada
- MCIDADES** – Ministério das Cidades
- MNRU** – Movimento Nacional de Reforma Urbana
- PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PMCMV** – Programa Minha Casa Minha Vida
- PT** – Partido dos Trabalhadores
- SAC** – Sistema de Amortização Constante
- SACRE** – Sistema de Amortização Crescente
- SBPE** – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
- SFH** – Sistema Financeiro de Habitação
- SNHIS** – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
- TR** – Taxa Referencial

Sumário

1. INTRODUÇÃO	11
2. A LUTA PELA REFORMA URBANA, INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA HABITAÇÃO E NO PLANEJAMENTO URBANO.....	15
2.1 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA HABITAÇÃO: CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH).	15
2.1.1 Criação e Extinção do BHN	17
2.2 A LUTA PELA REFORMA URBANA	19
2.2.1 Estatuto das Cidades	23
3. REFORMA URBANA E CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	25
3.1 O MINISTÉRIO DAS CIDADES	25
3.2 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	27
3.3 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) E FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FNHIS)	29
3.4 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC).....	30
4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A REFORMA URBANA ...	31
4.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	31
4.1.1 REGRAS	32
4.1.1.2 Famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos.....	33
4.1.1.3 Famílias com renda mensal entre 3 e 10 salários mínimos	34
4.2 PMCMV2	35
4.2.1.1 Famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00.	36
4.3 AS PRINCIPAIS CRÍTICAS AO PMCMV	38
4.4 REFORMA URBANA X PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	40
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERENCIAS	43

1. INTRODUÇÃO

A reforma urbana surge em um contexto de crise habitacional como elemento indispensável para enfrentar a grave crise de moradia que afetava as cidades brasileiras nos anos de 1960.

Desde a década de 1980, um importante processo de luta pela reforma urbana tem sido gradualmente, mas de maneira consistente, promovido no País. Importantes mudanças legais e institucionais têm sido introduzidas na esfera federal desde a aprovação do capítulo pioneiro sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988, que lançou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística, a qual foi consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a instalação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, ambos em 2003.

Tendo em vista que a criação desse ministério e o conjunto de suas ações foram resultados destes anos de luta pela reforma urbana, é importante avaliar em que medida se deu a incorporação desses princípios nas políticas e ações do Ministério das Cidades, em especial o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma política habitacional lançada em 2009 pelo governo federal, com a meta de construir um milhão de novas unidades habitacionais, voltadas à população de baixa renda, cujo objetivo principal era reduzir o déficit habitacional.

O propósito desse estudo é realizar uma análise comparativa entre as propostas do campo da reforma urbana voltada à política habitacional e às diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida.

A escolha desse tema não se deu por acaso. De um lado temos uma luta histórica por moradia digna e acesso à cidade, do outro um déficit habitacional de aproximadamente 8,3 milhões de moradias, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2010, e o governo federal com um programa habitacional visando construir um milhão de moradias e reduzir esse déficit.

As condições habitacionais são elementos fundamentais para a análise da qualidade de vida da população. A escassez de habitação, tanto em termos de qualidade, quanto em quantidade, é um dos mais graves problemas sociais do Brasil, não só no meio urbano, como também nas áreas rurais. A ausência de moradia com condições mínimas de

habitabilidade é um dos principais agravantes da pobreza, e forte indutor da precariedade das condições de saúde e higiene, o que se reflete nos baixos níveis de escolaridade e induz a criminalidade (SOUZA, 2005).

Há muito tempo que o processo de habitação no Brasil enfrenta grandes dificuldades. Por ser um bem de alto custo, grande parcela da população não consegue acessar a moradia pela via do mercado formal, na ausência do poder público, essa população se torna estatística do déficit ou inadequação habitacional.

Déficit habitacional é o indicador que analisa o total de famílias em condições de moradias consideradas inadequadas, tais como, favelas, coabitação familiar (casos em que mais de uma mesma família moram numa mesma casa), adensamento excessivo (quando mais de três pessoas dividem o mesmo quarto, ou o ônus excessivo de aluguel), ou quando uma família compromete mais de 30% de sua renda com aluguel (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

O número de habitações torna-se insuficiente, da mesma forma que o transporte passa a não mais suportar a demanda, ocorrendo o mesmo com o abastecimento de água e a coleta de esgoto. Diante do súbito crescimento urbano, as autoridades passam a enfrentar as dificuldades de se administrar cidades (BONDUKI, 1995).

Tomando como base a luta pela reforma urbana, pelo direito à cidade, e acima de tudo a luta pela democracia, nossa intenção será identificar até que ponto as diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida observam ou contrariam as propostas definidas pela reforma urbana, analisando os avanços, desafios e principais críticas deste campo ao programa em relação à garantia do direito à cidade.

Para tanto, traçamos o histórico da luta pela reforma no Brasil, bem como mapear suas propostas e ações para a política habitacional; descrever as principais iniciativas recentes relativas à política urbana e habitacional em nível nacional desde a criação do Ministério das Cidades; descrever as diretrizes e ações do PMCMV e traçar um comparativo entre as diretrizes da Reforma Urbana e do programa, e mapear através de análises da literatura do campo da Reforma Urbana, os principais avanços, desafios e críticas existentes ao PMCMV em relação à garantia do direito à cidade, realizando um reflexo sobre o futuro da política habitacional no Brasil.

A presente pesquisa está estruturada em três capítulos, além da introdução, conclusão e referencias.

No capítulo 2, desenvolveu-se uma revisão da literatura sobre a intervenção do estado na política habitacional brasileira e no planejamento urbano, relatando a criação e extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), e também do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), assim como um histórico da luta pela reforma urbana, passando pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), até tornar-se Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), trazendo seus principais eixos, diretrizes e evolução até os dias atuais.

No capítulo 3, discorre-se uma breve contextualização sobre a política habitacional no governo Lula desde sua entrada em 2003, os programas e ações. Em seguida, traz a criação e ações do Ministério das Cidades, Conselho das Cidades, abordando as Conferencias realizadas com diversos temas relacionados à política urbana, e Habitação de Interesse Social, frutos dos movimentos sociais e luta pela reforma urbana, e como os movimentos e as políticas públicas se entrelaçam desde a Constituinte até a criação desse Ministério e uma síntese da Política Nacional de Habitação e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O capítulo 4 é destinado à apresentação do Programa Minha Casa Minha Vida, em suas duas versões, metas, estrutura, regras e funcionamento. Em seguida apresenta as críticas e comparamos com as diretrizes do campo da reforma urbana.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do presente projeto se deu através de uma análise bibliográfica com base na literatura secundária de autores do campo da Reforma Urbana, buscando fazer um resgate histórico acerca do processo de urbanização e luta pela habitação, trazendo seus instrumentos e ações para política habitacional, assim como os programas habitacionais e suas diretrizes.

FONSECA (2002) afirma que a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referenciais teóricos já analisados e publicados, por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, paginas de web sites.

Foi realizada também uma análise documental, a partir de estudos realizados por órgãos governamentais como IBGE, IPEA, Fundação João Pinheiro, Ministério das Cidades, além de dados obtidos em relatórios e cartilhas oficiais da Caixa Econômica Federal.

GIL (2002) classifica como sendo uma pesquisa documental, aquela semelhante à pesquisa bibliográfica, o que diferencia é a natureza das fontes, sendo esta uma matéria que ainda não recebeu tratamento analítico ou que ainda pode ser reelaborado de acordo com os objetivos da pesquisa.

Como procedimentos técnicos foram utilizados a análise de textos e documentos oficiais.

2. A LUTA PELA REFORMA URBANA, INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA HABITAÇÃO E NO PLANEJAMENTO URBANO.

O objetivo desse capítulo é apresentar um breve histórico da intervenção do Estado na política habitacional e no planejamento urbano, passando pela criação e extinção do Banco Nacional de Habitacional e pelo Sistema Financeiro de Habitação. Busco também apresentar um histórico da luta por moradia e pela reforma urbana, desde o Movimento Nacional de Reforma Urbana até o Fórum Nacional de Reforma Urbana, inclusive sobre os princípios que orientam suas ações.

Ao final do capítulo teremos uma visão panorâmica a respeito de como se deu a construção histórica da luta pela Reforma Urbana no país e a atuação do Estado na questão da habitação e do planejamento urbano nesse período.

2.1 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA HABITAÇÃO: CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO (BNH).

O surgimento do problema habitacional urbano no Brasil observa-se já no período do II Império, quando em 1876 proíbe-se a construção de novos cortiços na área central do Rio de Janeiro, por se associar aquele tipo de moradia as epidemias surgidas na época (BONDUKI, 1998).

O Estado tratava os problemas de habitação como de saúde pública, pois suas ações se ligavam a medidas de cunho sanitarista, objetivadas a diminuir as más condições de higiene das moradias dos trabalhadores urbanos, buscando evitar a propagação de epidemias, que constituíam uma ameaça à saúde da população. Assim, surgiram várias modalidades de moradia para alojar setores sociais de baixa e média renda, todas construídas pela iniciativa privada. Todas essas habitações eram moradias de aluguel, uma forma dominante de morar da população, inclusive da classe média, com porcentagem superior a 80%. Até a década de 30, era raro que operários e trabalhadores de baixa renda fossem donos de suas moradias. Para o trabalhador urbano, a casa própria simbolizava o progresso material (BONDUKI, 1998. p. 45).

Em referência à crise habitacional da década de 1930, destacamos o seu aprofundamento, estimulado pelo crescimento populacional expressivo que foi gerado, em grande parte, pelo processo migratório e pelo crescimento vegetativo da população. Esse processo foi uma resposta ao estímulo sofrido pelas atividades econômicas industriais nos espaços urbanos, conciliando ainda o fato da escassez de novos imóveis para alugar (TASCHNER, 1997).

A primeira intervenção do Estado na questão habitacional, remonta à década de 1940, com a criação da Fundação Casa Popular, criado pela Lei nº. 9818 de 18 de maio de 1947, cujo objetivo era viabilizar a aquisição da casa própria às classes mais necessitadas. A Fundação Casa Popular representou o primeiro órgão em âmbito nacional voltado para prover habitações às populações de baixa renda.

A Fundação Casa Popular era uma proposta ampla, que propunha financiar não apenas moradia, mas, também infraestrutura, saneamento, indústria de material de construção (escasso à época), pesquisa habitacional e formação de pessoal técnico nos municípios. No entanto, foi caracterizada por uma fragilidade no que tange a carência de recursos, desarticulação com outros órgãos que também tratavam dessas questões, e ação coordenada para enfrentar o problema de maneira global (SERAFIM, 2013).

Segundo Azevedo e Andrade (1982), a principal debilidade da FCP consistia, paradoxalmente, na carência de um respaldo político real, na escassez de recursos financeiros e na ausência de uma legislação específica que lhe conferisse prerrogativas e mecanismos para a captação de recursos, além da ineficiência institucional e da dependência exclusiva das irregulares dotações orçamentárias da União. O empréstimo imobiliário transformara-se em verdadeiro privilégio, assegurado, apenas, a uma porção diminuta dos pretendentes, ao passo que se tornava crescente a marginalização de setores sociais, sobretudo nos estratos inferiores de renda.

No início dos anos 1960, a crise urbana e habitacional se aprofundou num país que se industrializava e se urbanizava de modo acelerado e que passava por um forte processo migratório do campo para as cidades sem que se tivesse desenvolvido nenhuma política estruturada para enfrentar a nova situação. Instituições criadas nos anos de 1930 e 1940 mantinham-se por inércia e conveniência política, (eram controlados pelo PTB, partido que fazia parte da coligação governamental), embora não tivessem nenhuma possibilidade de

executar uma ação consistente para o campo da habitação e, menos ainda, uma política habitacional. A inflação crescente corroía os parques fundos investidos em habitação nas décadas anteriores, sem que existisse qualquer mecanismo para reajustar aluguéis e prestações (BONDUKI, 2010. p. 112).

De acordo com Rodrigues (1991), da criação da FCP, em 1946, até sua extinção, em 1964, produziu-se 19 mil unidades habitacionais, estando estas moradias concentradas principalmente no sudeste do país, onde os recursos permitiam e os interesses prevaleciam.

Neste quadro, era evidente a necessidade de estruturar uma política habitacional e urbana, com alterações profundas, tanto no desenho institucional, como nas fontes de financiamento e na legislação vinculada ao setor. Assim, no período tumultuado que antecedeu o golpe militar de 1964, diferentes segmentos da sociedade desenvolveram estudos e propostas visando criar novas estratégias para a área da habitação (BONDUKI, 2008).

2.1.1 Criação e Extinção do BNH

Segundo MARQUES (2007), o ano de 1964 começou com uma taxa negativa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), com a inflação em aceleração e taxas de juros reais negativas, o mercado não era propício à investimentos em poupança. Com isso os investimentos públicos e privados tiveram forte declínio por consequência da reduzida oferta de crédito em longo prazo.

O Banco Nacional de Habitação foi criado pelo regime militar, em 27 de agosto de 1964, por meio da lei 4380/64, e marca a história da política habitacional no país. Foi o primeiro órgão a instituir uma política nacional de habitação. O BNH nasce com o objetivo de financiar imóveis para todas as camadas da sociedade, por meio de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), poupança compulsória constituída com base em 8% dos salários do mercado de trabalho formal, e posteriormente, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), criado em 1967 sendo uma nova fonte de capital para a atividade produtiva habitacional urbana.

BONDUKI (2008) enfatiza que o BNH foi uma resposta do governo militar à forte crise da moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente.

O BNH se apresentou como um banco estimulador da economia, incentivando a construção civil do país, um dos ramos da indústria que mais gera emprego devido à alta demanda por mão-de-obra. Para apoiar esse lado empresarial do BNH foi criado o Sistema Financeiro Habitacional (SFH), cuja atividade era captar recursos advindos do FGTS e do SBPE tanto para financiar obras destinadas à população de baixa renda, como para financiar o setor da classe média alta.

Da segunda metade da década de 60 à primeira metade dos anos 80, o BNH propiciou a construção de milhões de unidades habitacionais, priorizando os grandes conjuntos. Por outro lado, a política do programa habitacional deixava de lado a qualidade, a localização e o planejamento de crescimento das cidades. Esses fatores contribuíram principalmente para a periferização de diversos empreendimentos além da favelização de outros tantos (FORAGI, 2012).

De acordo com MARICATO (2000), a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, o padrão de produção das cidades brasileiras se alterou, porém as classes mais baixas continuaram esquecidas uma vez que essa mudança priorizou o atendimento às classes altas e médias, as empresas de construção civil ao mercado imobiliário.

O BNH financiou a aquisição de 4,4 milhões de unidades residenciais, sendo que apenas cerca de 1,1 milhão de unidades destinou-se a população com renda familiar mensal até 5 salários mínimos, o que equivaleu a 25%. Inicialmente observou-se crescimento contínuo do número de unidades residenciais financiadas, atingindo o auge em 1980, com 627 mil unidades.

Após os anos promissores do setor da construção civil, impulsionado pela oferta de recurso para a produção e obtenção de imóveis de financiamentos do SFH, que apresentou tendência crescente desde o ano de sua criação até 1982, observou-se o colapso do setor a partir de 1983 (CARNEIRO, 2003).

No ano de 1986, chega ao fim o BNH. Muitas foram as razões que levaram a sua extinção, dentre elas podemos destacar os altos índices de inflação, chegando a atingir picos de 80% ao mês, ao qual culminou no não cumprimento das obrigações pelos mutuários, causando, assim, uma grande inadimplência comprometendo a economia do banco.

Com a extinção do BNH o cenário habitacional no Brasil fica ainda mais complicado, a oferta de crédito habitacional diminuiu depois da sua falência, causando assim um aumento da favelização. As funções que antes eram do BNH foram atribuídas à Caixa Econômica Federal (CEF), sendo este último um banco de captação sem qualquer experiência no âmbito de política habitacional e que era vinculada ao Ministério da Fazenda.

Segundo o Economista Marcelo Neri, Chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) “a falta de financiamento empurra as pessoas para a habitação precária, que por sua vez inibe a oferta de crédito, é um círculo vicioso”.

Com o fim do BNH, o poder público ficou sem foco para o setor de habitação, os bancos não tinham interesse em realizar financiamentos imobiliários, uma vez que as taxas de juros eram altas demais para financiamentos em longo prazo e o mercado não tinha condições de financiar famílias com renda menor que cinco salários mínimos, uma vez que não havia mais subsídios.

2.2 A LUTA PELA REFORMA URBANA

No Brasil, a luta pela Reforma Urbana surge nos anos 1960, com a necessidade de reorganização das cidades e com o objetivo de reverter as desigualdades sociais propiciando uma melhor qualidade de vida e buscando unificar o direito à cidade para todos.

Nos anos 70 os temas acerca da Reforma Urbana ganharam mais força, uma vez que os movimentos sociais ganhavam mais visibilidade e relevância no âmbito da política. A luta tinha o objetivo de reverter as desigualdades sociais baseado em uma nova ética social, com importante politização da questão urbana.

As forças populares tiveram um árduo trabalho, articularam suas demandas e levantaram uma bandeira de luta por garantias de direito e pela democratização do estado, que unificou diversos atores sociais. A princípio a luta era apenas por moradia, e o movimento tinha um caráter local, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, mas logo foi ganhando cada vez mais força em todo o país e incorporando a ideia de cidade,

de moradia digna, não apenas a casa pela casa, mas a casa o saneamento básico, a escola, o transporte, o direito a uma vida social digna.

No final da década de 1970, a Comissão Pastoral da Terra, setor da igreja católica cujo objetivo se pautava em prestar acessória a luta dos trabalhadores no campo, passou, a partir de uma primeira reunião realizada no Rio de Janeiro, a incorporar a luta pela reforma urbana, promovendo reuniões buscando auxiliar na construção de entidades que assessorassem os movimentos urbanos.

Os anos de 1980 são marcados pela tomada da democracia no âmbito político. As diretas já, (movimento em que centenas de milhares de pessoas saíram às ruas com o objetivo de conquistar o voto direto para presidente da República), constituiu-se num marco da história do Brasil, pois foi um dos pilares de sustentação da redemocratização no país. Nesse cenário os movimentos por moradia se articularam com outras organizações da sociedade (sindicatos, universidades, organizações não governamentais) e ampliaram a luta do direito à moradia para o direito à cidade.

A crise do Estado que se manifestou no Brasil nos anos 80, deriva dos processos de acumulação e reestruturação; dos problemas fiscais e redistributivos; das heranças do autoritarismo; das resistências classistas; e dos problemas de exclusão que enfraquecem o potencial regulador do Estado, gerando o colapso das políticas sociais (MARICATO, 1997).

Nasce então, em 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, buscando criar um cenário de mobilização popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, e com o objetivo de elaborar um projeto de lei a ser absorvido pela Constituição Federal, que modificasse o perfil excludente das cidades brasileiras definida pela ausência de política pública de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano e marcada pela omissão e ausência do poder público (SAULE JR, 2009).

É fundado também o Partido dos Trabalhadores (PT), congregando lideranças que já lutavam pela questão da moradia digna e pela reforma urbana, membros desses movimentos populares e profissionais comprometidos com a reforma urbana (SERAFIM, 2013).

Foi a partir de 1986 que os movimentos pela reforma urbana conseguiram se articular e apresentar propostas de iniciativa popular ao texto constitucional.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) buscou incluir na Constituição Federal a unificação do direito à cidade, à moradia digna a todos os cidadãos, através de um texto consensual elaborado em forma de artigos constitucionais denominado “Emenda Popular pela Reforma Urbana”, conquistando cerca de 200 mil assinaturas em todo o país.

Segundo MARICATO (1997), os objetivos da emenda popular pela Reforma Urbana eram:

Em relação à propriedade imobiliária urbana: Instrumentos de regularização de áreas ocupadas, captação de valorização imobiliária, aplicação da função social da propriedade, proteção urbanística, ambiental e cultural; Em relação à política habitacional: programas públicos habitacionais com finalidade social, aluguel ou prestação da casa própria proporcional à renda familiar, agência nacional de descentralização na gestão política; Em relação aos transportes e serviços públicos: Natureza pública dos serviços sem lucros com subsídios, reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais, participação dos trabalhadores na gestão do serviço; Em relação à gestão democrática: Conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo (MARICATO, 1997. p. 83).

A luta pela Reforma Urbana levanta a bandeira do direito à cidade, caracterizada pela gestão democrática e participativa das cidades, o cumprimento da função social, a garantia de justiça social e as condições dignas a todos os habitantes da cidade.

Com a Constituição Federal de 1988, os temas relacionados à política e gestão urbana passaram a ter um maior destaque no Brasil, políticas urbanas articuladas de planejamento e gestão relacionados ao uso do solo urbano, à habitação, à infraestrutura, foram desenvolvidas buscando estabelecer ambientes urbanos equilibrados e justos.

A inclusão dos artigos 182 e 183, na Constituição Federal de 1988, compondo o capítulo da Política Urbana, foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação e oportunidade de vida urbana digna para todos.

A proposta e Emenda Constitucional elaborada pelo MNRU, contou com o apoio de seis entidades nacionais, 48 entidades estaduais e locais e mais 12 milhões de assinaturas populares. Através dessa emenda, a Constituição Federal de 1988 incluiu em

seu Capítulo II, artigo 6º, o direito à moradia como um dos direitos sociais universais, prevendo a promoção de programas habitacionais e saneamento básico nas três esferas do governo.

A atuação do MNRU no processo Constituinte previa um conjunto de instrumentos para a gestão das cidades, entre os quais a iniciativa popular de legislação, o veto popular à legislação urbana e o direito à informação (SILVA, 1990).

Com a aprovação da Constituição, em 1988, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana torna-se Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Neste novo formato, passou a atuar como articulador de uma diversidade ampla de atores em torno da plataforma da reforma urbana, de maneira menos centralizada que um movimento e respeitando as diferentes formas de organizações articuladas em sua estrutura, apesar de contar com uma coordenação e estratégias claras de ação, pactuadas coletivamente (SERAFIM, 2013. p.73).

O FNRU se pauta em três princípios básicos que orientam suas ações, quais sejam:

- O direito a cidade: Todo cidadão deve ter direito a moradia digna. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Assim como o respeito às minorias, à pluralidade étnica, sexual e cultural e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças.
- A gestão democrática da cidade: Os cidadãos têm que participar de decisões fundamentais para o futuro da cidade, onde planejar, produzir e governar esteja submetido ao controle social e participação da sociedade civil.
- A função social da propriedade: O espaço da cidade tem que servir aos interesses da maioria, a materialização jurídica desse terceiro princípio, se pauta na Constituição de 1988, onde no art. 182, § 2º, estabeleceu: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor”. É o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis (SAULE JR, 2009).

Se a luta do MNRU tinha sido até então pela aprovação do marco legal que embasava a reforma urbana, a partir de 1988 o FNUR tinha como objetivo imediato à pressão junto ao Congresso Nacional pela regulamentação do Capítulo da Política Urbana. Esta foi uma das suas principais frentes de ação desde a sua elaboração, em 1990, até a sua aprovação, apenas em 2001, da Lei conhecida como Estatuto da Cidade – já em tramitação desde os anos 80 (SERAFIM, 2013. p.74).

Um marco da luta pela reforma urbana é a aprovação do Estatuto das Cidades em 2001, que regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana mencionada, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade” no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação dentro e além do Congresso Nacional, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana (FERNANDES 2008).

Até os dias atuais, o FNUR tem sido o interlocutor junto a governos locais, estaduais e federais, formulando propostas de políticas e programas urbanos, mobilizando a sociedade para o debate e a luta pelo acesso à cidades sustentáveis e democráticas.

2.2.1 Estatuto das Cidades

Durante o processo de consolidação da Constituinte de 1988, foram dados os primeiros passos para o surgimento do Estatuto das Cidades, quando foi incluído um capítulo específico que dispõe sobre a política urbana, onde previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana, bandeiras levantadas pela luta por reforma urbana.

O documento definiu as diretrizes para a política urbana do país, nos níveis federais, estaduais e municipais. Ele abarca um conjunto de princípios no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana, e uma série de instrumentos, que como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas (MCIDADES, 2005).

O Estatuto das Cidades, criado pela lei federal de nº 10.257/2001 que veio regulamentar os artigos 182 e 183 da CF\88 no capítulo relativo à Política Urbana, é uma tentativa de democratizar a gestão das cidades brasileiras através de instrumentos de gestão, dentre os quais podemos destacar o Plano Diretor, obrigatório em todas as cidades com mais de vinte mil habitantes ou aglomerados urbanos. A aplicação destes instrumentos de gestão tem como objetivo a efetivação dos princípios constitucionais de participação popular ou gestão democrática das cidades.

A aprovação do EC representa a consolidação formal de importantes instrumentos da política urbana propostos pelo Fórum. Inaugura, portanto, uma nova fase para os atores comprometidos com a reforma urbana: tratar-se-ia, a partir de então, de buscar a consolidação na prática dos instrumentos já garantidos em lei, além de continuar lutando 82 pela estruturação de um Sistema e uma Política nacionais de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social (SERAFIM, 2013. p.81).

O Estatuto das Cidades foi resultado de um longo processo de pressão por parte do FNUR, que se arrastou por 11 anos no Congresso até sua regulamentação em 2001.

3. REFORMA URBANA E CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

Este capítulo busca mostrar, de maneira sucinta, o que ocorreu desde 2003, com a eleição do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, no âmbito da política habitacional no Brasil, suas principais ações e principais programas, passando pela história do Ministério das Cidades, Habitação de Interesse Social e criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que culminou no Programa Minha Casa Minha Vida.

A entrada do governo Lula, em 2003, inaugurou um novo período na política habitacional brasileira. O período ainda em curso que inclui o governo Dilma é marcado pela formulação de uma agenda política com temas sociais. Os movimentos e entidades de luta por moradia incorporaram ao Sistema Nacional de Habitação reivindicações histórica para operacionalizar a política habitacional do país. As propostas de gestão avançaram rapidamente, e logo no primeiro dia do mandato de Lula em 2003, foi criado o Ministério das cidades, atendendo a pressões históricas do campo da reforma urbana em articulação com o PT (Partido dos Trabalhadores).

3.1 O MINISTÉRIO DAS CIDADES

Em 2003, é criado o Ministério das Cidades (MCidades), atribuindo funções aos Estados e Municípios no âmbito da política habitacional. A criação do MCidades veio preencher uma lacuna deixada pelo Governo Federal a respeito da discussão sobre política urbana.

Sua criação representou a reorganização institucional da área da política urbana, com a integração das políticas de habitação, saneamento, transporte/mobilidade e planejamento urbano. Deu origem a políticas e regulamentações que representaram avanços significativos para a estruturação do setor e para o avanço da agenda da reforma urbana (SERAFIM 2013).

O objetivo central do MCidades tem sido de recolocar a perspectiva de uma construção federativa, como quer a Constituição Federal, que vai além de uma cooperação intergovernamental, já que a política urbana não pode ser definida apenas por um nível de governo, pois as competências constitucionais estão distribuídas entre os diversos entes federativos. O MCidades teve sua estrutura baseada nos três

principais problemas sociais que afetam as populações urbanas, e que estão relacionados ao território, são eles: a Moradia, o Saneamento Ambiental (que agrega água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões reunidas sob o tema do transporte da população urbana – Mobilidade e Trânsito (MARICATO, 2005. p. 6).

Outro aspecto fundamental de sua criação está na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando à coordenação e a integração dos investimentos e ações nas cidades do Brasil, dirigidas à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental (MCIDADES, 2014).

Tendo como premissa o direito à cidade, o Ministério teve por responsabilidade consolidar, em nível federal, os princípios defendidos pelos movimentos sociais de luta pela Reforma Urbana, materializando-os na definição das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O Ministério foi concebido para trabalhar de forma articulada e solidária com estados e municípios, bem como os movimentos sociais, organizações não governamentais, o setor privado e outros segmentos da sociedade, tendo a Caixa Econômica Federal – a operadora dos recursos – um dos instrumentos de intermediação para essa interação (MCIDADES, 2009).

Conforme o MCidades, são cinco os eixos estratégicos que norteiam suas ações:

- Articulações entre as diferentes fontes de recursos
- Fortalecimento Institucional
- Política fundiária para habitação
- Modernização da produção habitacional
- Estruturas de linhas de financiamento.

As políticas urbanas ganharam tratamento integrado após a criação do Ministério, buscando trabalhar de maneira articulada e solidária com estados e municípios, defendendo os princípios dos movimentos sociais pela Reforma Urbana. Essas articulações estavam pautadas no princípio da gestão democrática participativa, no qual foram criados mecanismos institucionais de participação, como, por exemplo, o Conselho das Cidades (ConCidades), criado em 2004, com o objetivo de viabilizar

debates em torno da política urbana, de forma continuada, onde os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo MCidades.

Conferências Municipais foram realizadas em 3.457 municípios brasileiros ao longo de 2003, culminando, em outubro desse mesmo ano, na 1ª Conferência Nacional, que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Outras Conferências Nacionais foram também realizadas em 2005, 2007 e 2010. Por meio dessas esferas de participação diversas propostas foram debatidas e incorporadas às políticas urbanas, dentre elas os objetivos e as ações do próprio Ministério das Cidades e das políticas setoriais (NAIME, 2010).

Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação (BRASIL\MCID,2014).

Além da criação do ConCidades, foram realizadas 5 conferências nacionais, com diversos temas relacionados à política urbana.

3.2 POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A Política Nacional de Habitação (PNH) é também fruto desse processo participativo, tendo as contribuições de atores sociais sido coletadas por meio da realização de seminários e também no Conselho das Cidades, com destaque para o protagonismo do comitê técnico de habitação. Foi elaborada pela Secretária Nacional de Habitação do MCidades entre os anos de 2003 e 2004 e aprovada em dezembro de 2004 pelo ConCidades.

A PNH reforçava o direito à moradia, princípio já incorporado pelo Estatuto das Cidades, através de estímulos para que governos municipais incluíssem instrumentos de enfrentamentos do déficit habitacional em seus Planos Diretores e Planos Locais de Habitação.

Os objetivos gerais da PNH eram: universalizar o acesso à moradia digna; promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários às cidades; fortalecer o papel do Estado na gestão da política e na regulação dos agentes privados; tornar a questão habitacional uma prioridade nacional; democratizar o acesso à terra e melhorar a qualidade na produção habitacional e, incentivar a geração de emprego e renda a partir da indústria da construção (MCidades, 2004).

A expectativa em torno de uma Política Nacional de Habitação, em um contexto de emergência de um governo de esquerda, após a redemocratização, era a de que ela pudesse reverter alguns processos históricos: de acúmulos de necessidades habitacionais; de segregação do processo de terra que levou a um expressivo crescimento do mercado informal e de pessoas vivendo em situação irregularidade fundiária; de fragmentação das estruturas institucionais responsáveis pela política de habitação; e de pouca integração entre as políticas urbanas, especialmente entre a política habitacional e o mecanismo de controle sobre a especulação imobiliária, os quais deveriam garantir a acessibilidade da terra urbana para todos (NAIME, 2002. p. 4).

Segundo MARICATO (2009), a PNH foi pensada a partir da ótica de desenvolvimento urbano integrado, e estruturou-se em torno de 3 eixos: política fundiária (acesso a terra), política financeira (acesso aos recursos) estrutura institucional (gestão da política).

A aprovação da PNH, em 2004, veio desencadear um processo de estruturação legal e institucional que visava dar condições a sua implementação. O principal suporte legal dessa política é a Lei Federal 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação, que abrange o subsistema de Habitação de Interesse Social e suas normas de atuação no país, buscando viabilizar essa nova política.

3.3 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) E FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi regulamentado pela Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005, primeira lei de iniciativa popular, proposta pelo movimento de reforma urbana na década de 90, que foi aprovada após 13 anos de tramitação no Congresso Nacional. Essa lei também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o seu Conselho Gestor.

O SNHIS foi criado visando combater o déficit habitacional na camada da população com faixa de renda até 5 salários mínimos, e prevê a integração do Governo Federal, Estados e Municípios com bancos, ONG's e sindicatos do setor produtivo.

O SNHIS é responsável pela coordenação de todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, e reúne conselhos, órgãos e instituições da Administração Pública direta e indireta dos entes federativos que estejam relacionados à implementação de programas habitacionais, além do Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e Conselho das Cidades (MCIDADES, 2008).

O SNHIS tem como principal objetivo garantir investimento e subsídios para a habitação de interesse social, à população de baixa renda (até 3 salários mínimos), em especial a moradores de assentamentos precários ou favelas. Visa centralizar todos os programas e projetos destinados a habitação de interesse social. Estabelece um novo modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo, com maior volume de recursos não onerosos e instrumentos de controle e avaliação de resultados. Exige como uma das condições para a habilitação aos recursos do FNHIS à criação de Fundo e Conselho Gestor, com caráter deliberativo, participação da sociedade e de movimentos populares ligados ao setor habitacional para definição de prioridades, seleção de projetos e gestão dos recursos, pelos municípios e estados (SERAFIM, 2013. p. 152).

O principal objetivo do FNHIS é centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para os programas habitacionais, com fim a destiná-los aos Estados e municípios para implementação das políticas locais. Os recursos destinados ao FNHIS são oriundos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações orçamentárias e demais receitas federais. Tais recursos são administrados pelo conselho gestor e aplicados em

aquisição, construção, melhorias habitacionais, lotes urbanizados e regularização fundiária.

Dessa forma, a criação do SNHIS e do FNHIS representa um avanço do princípio de gestão democrática e um marco jurídico que trata das demandas da reforme urbana.

3.4 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado pelo governo Lula em 28 de janeiro de 2007, e sancionado através da lei 11.578\2007, consiste em um instrumento de planejamento de médio e longo prazo, que visa estimular o crescimento da economia brasileira através de obras de infraestrutura, incluindo a infraestrutura social, como habitação, saneamento, mobilidade urbana e recursos hídricos.

O programa é constituído por 5 (cinco) blocos: medidas de infraestrutura; desoneração tributária; melhoria do marco regulatório na área ambiental; medidas fiscais de longo prazo, e, medidas para estimular créditos e financiamentos. Dentre os blocos elencados, delimita-se o tema de infraestrutura, com foco na questão habitacional, para análise do presente estudo.

Reduzir o déficit habitacional, garantir o acesso à casa própria e melhorar a qualidade de vida da população são os objetivos que norteiam as ações do PAC Minha Casa Minha vida. De todo o recurso destinado ao programa R\$ 72,5 bilhões foi para o MCMV, destinados a construção de casas para famílias de baixa renda.

Outra frente do PAC Minha Casa Minha Vida prevê transformar favelas em bairro populares. Até agosto de 2011, 83% das obras já contratadas (no valor de R\$ 19,1 bilhões) foram concluídas. Para o período 2011-14, R\$ 9,4 bilhões foram selecionados para projetos em mais de 300 municípios, distribuídas por 14 estados (MCIDADES, 2009).

4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A REFORMA URBANA

Nesse capítulo descrevemos o PMCMV, seus objetivos, estrutura, regras e funcionamento em suas duas versões: PMCMV1 e PMCMV2. Em seguida apresentamos as principais críticas feitas ao programa através de análise da literatura pertinente, e posteriormente comparamos as diretrizes e o processo de funcionamento do PMCMV com as propostas construídas historicamente pelo campo da Reforma Urbana.

4.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), foi lançado em 2009, pelo governo federal. É uma política macroeconômica, de cunho habitacional, que consiste em facilitar o acesso da casa própria, por meio de financiamentos com juros reduzidos e longo prazo para pagamento.

Em 07 de julho de 2009 foi promulgada a Lei 11.977, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, definindo sua estrutura e finalidade em seu artigo 1º, conforme segue:

Art 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos de cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011).

I – o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II- o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011) . (BRASIL, 2009).

De acordo com a Cartilha do Minha Casa Minha Vida (Caixa Econômica Federal, 2009), o PMCMV é um programa de governo, voltado a atender uma demanda habitacional existente no país. Foi criado com o objetivo de diminuir o déficit habitacional brasileiro através da construção de um milhão de novas habitações.

O governo federal destinou como recursos a serem investidos no Programa o montante de R\$ 34 bilhões, através da Caixa Econômica Federal, agente gestor deste, distribuídos conforme a renda e a região do país. Deste total, R\$ 16 bilhões estão sendo destinados ao subsídio de construção de moradias para famílias que possuam renda de até três salários mínimos. Essa faixa de renda concentra a maior parte do déficit habitacional, cerca de 91%. Além deste subsídio, o custo do seguro habitacional e o custo com emissão de documentos cartorários para estas famílias são zero. Os juros também são subsidiados. A Caixa Econômica Federal é a responsável pela análise técnica e seleção dos projetos, definindo prioridades de atendimento e contratação (DUTRA 2010).

O PMCMV consiste basicamente em conceder subsídios, (dados através do pagamento de parte do imóvel com recursos públicos) e descontos (são concedidos taxa de juros inferiores as de mercado), para as famílias enquadradas no programa e incentivos (financiamentos com taxas, prazos e cotas abaixo das ofertadas pelo mercado), para as empresas envolvidas no programa.

Para Moreira (2000), as metas do programa eram audaciosas. Segundo a Caixa Econômica Federal (CEF) (2012), o MCMV tinha como objetivos, redução significativa do déficit habitacional crônico brasileiro; favorecimento da regularização fundiária urbana; criação de fonte de demanda de capital e trabalho como medida anticíclica frente aos impactos sofridos pelo país devido à crise mundial de 2008; e aumento do investimento na construção civil.

Ainda segundo Moreira (2000), a magnitude do programa demandou do Governo Federal enormes esforços, sendo necessária a gestão direta de parte de seus ministérios, em especial o Ministério das Cidades, enquanto a operacionalização ficou principalmente a cargo da Caixa Econômica Federal.

4.1.1 REGRAS

No entanto, para ser beneficiado pelo programa, além de estarem enquadradas na faixa de renda é necessário que as famílias atendam alguns pré-requisitos, conforme estabelecido na “Cartilha do Minha Casa Minha Vida” que analisaremos a seguir.

4.1.1.2 Famílias com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos.

Famílias que se enquadram nessa faixa de renda foram as mais beneficiadas, uma vez que, de acordo com estudos realizados pela Fundação João Pinheiro, é nessa faixa de renda que se concentra os maiores índices de déficit habitacional, ou seja, a camada mais pobre da população não tem condições de adquirir a casa própria.

As prioridades, a princípio, foram contemplar capitais e regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes.

No PMCMV1, as unidades habitacionais indicadas para este público eram casas térreas (35m²) ou apartamentos (42m²) com todas as especificações previamente elaboradas e que continham sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios e área de serviço. Os empreendimentos não deviam exceder o número de 500 unidades e o tipo de empreendimento era definido de acordo com a necessidade de cada região. Os prédios não deviam conter mais de 4 apartamentos por andar, sendo permitidos no máximo 4 andares. Em alguns casos, dependendo da necessidade do empreendimento, poderiam ser aprovados 5 andares. Em ambos tipos de empreendimentos não era previsto uso de elevador, pois este agregaria despesas adicionais de condomínio aos mutuários de baixa renda (FORAGGI, 2012. p. 33).

Com base nos critérios elencados, foram estabelecidos valores máximos por unidades de acordo com cada região, como mostra a tabela 1:

Tabela 1: Valores dos imóveis disponibilizados a famílias com faixa de renda até 3 salários mínimos.

Região	Valores Máximos para Apartamentos	Valores Máximos para Casas
Norte	43.000,00	39.000,00
Nordeste	42.000,00	39.000,00
Sul	45.000,00	41.000,00
Sudeste	46.000,00	40.000,00
Centro-Oeste	47.000,00	44.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2009. Elaboração Própria.

Assim, para adquirir um imóvel pelo PMCMV, dentro dos valores acima relacionados, respeitando cada região, além de ser enquadrado na faixa de renda é necessário:

- a) Não possuir imóvel ou financiamento em qualquer localidade do país;
- b) Não ter sido beneficiário anteriormente por qualquer tipo de programa habitacional de cunho social.

Benefícios concedidos a essa faixa de renda:

- a) Pagamento das prestações na entrega das chaves;
- b) Pagamento em 120 parcelas de 10% da renda mensal, limitando ao mínimo de 50 reais corrigidas pelo TR;
- c) Famílias que possuíssem mulher em sua composição teriam suas habitações registradas em nome da mesma;
- d) Parcela isenta de seguro por Morte ou Invalidez Permanente – MPI e Danos Físicos ao Imóvel – DFI.

4.1.1.3 Famílias com renda mensal entre 3 e 10 salários mínimos

Para atender a população das famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos, o governo federal direcionou recursos para o financiamento de empresas do setor da construção dispostas a produzir habitações para este público. Embora o programa englobasse a faixa de 3 a 10 salários mínimos, a prioridade era beneficiar a faixa de 3 a 6 salários mínimos, sendo assim houve uma pequena subdivisão deste grupo (FORAGGI 2012).

Dessa forma, além das taxas de juros menores que as do mercado as famílias da primeira faixa de renda seriam beneficiadas ainda com subsídios oriundos do FGTS, enquanto que as famílias da segunda faixa de renda teriam a redução das taxas de seguro e também a proteção do Fundo Garantidor de Habitação (FGH), este consiste em um amparo às famílias em caso de inadimplência ocasionada por desemprego, diminuição da renda, além de danos físicos ao imóvel e morte por invalidez.

Os pré-requisitos para ser beneficiado pelo programa nessa faixa de renda são segundo a “Cartilha do Minha Casa Minha Vida”.

- a) Aprovação da análise da carta de crédito efetuada pela CAIXA Economia Federal;
- b) Não ser proprietário de imóvel urbano ou rural no município, na região metropolitana do mesmo, no qual pretende obter o financiamento; e
- c) Não ter sido beneficiado com desconto por nenhum programa habitacional do governo desde 1º de maio de 2005.

Ainda segundo a “Cartilha do Minha Casa Minha Vida”, é proporcionada os seguintes benefícios:

- a) Subsídios a famílias com renda de até 3 salários mínimos;
- b) Financiamento de até 100%, conforme a capacidade de pagamento;
- c) Prazo de até 30 anos;
- d) Juros nominais de 5% a.a. + TR para renda de até 5 salário mínimos, 6% a.a. +TR para renda de 5 a 6 salários mínimos e 8,16% a.a. +TR para renda de 6 a 10 salários mínimos.
- e) Tabela SACRE ou SAC
- f) FGH

4.2 PMCMV2

Em 2011, no governo da então presidente Dilma Rousseff, teve início a segunda fase do PMCMV. Na sua nova versão, o MCMV2, tem a duração de três anos e trouxe mudanças nas faixas de renda elegíveis e também no número total de unidades residências a serem construídas.

Em sua nova configuração o programa vem com o objetivo de construir dois milhões de novas unidades habitacionais, e continua priorizando as famílias de baixa renda, no entanto, essa faixa deixou de ter o limite de 3 salários mínimos para ser limitada em R\$ 1.600,00, e a faixa de até 10 salários mínimos passou a ter o teto de R\$ 5.000,00.

As faixas de rendas atendidas não mais foram classificadas por salários mínimos, mas sim por valores absolutos em Reais.

Os recursos dirigidos a essa nova versão do programa também foram ampliadas somando um montante de 125 bilhões de reais, sendo 72 bilhões de reais orientados aos subsídios e 53 bilhões de reais para financiamentos, de acordo com a Cartilha do Minha Casa Minha Vida 2, lançada em 2011.

4.2.1 REGRAS

A seguir, as regras para ser beneficiado pelo programa em sua nova versão, de acordo com a “Cartilha do Minha Casa Minha Vida 2” elaborada pela Caixa Econômica Federal (2011), e que estão vigentes até os dias atuais.

4.2.1.1 Famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00.

Essa é a faixa que correspondia a 3 salários mínimos na primeira versão do programa. Basicamente as regras continuam as mesmas, porém com alguns aperfeiçoamento em relação a localidade e qualidade das habitações.

Os municípios que possuem população entre 20 e 50 mil habitantes agora podem ser contemplados com o programa, desde que possuam população urbana igual ou superior a 70% da população total, ter apresentado entre 2007 e 2010 taxa de crescimento populacional superior a 5% e taxa de crescimento populacional superior ao do Estado onde está localizado entre os anos de 2000 e 2010.

Os preços dos imóveis também foram reajustados de acordo com sua localização, como mostra a tabela 2:

Tabela 2: Valores dos imóveis disponibilizados a famílias com faixa de renda até R\$ 1.600,00 pelo MCMV2.

Região	Valores Máximos para Apartamentos	Valores Máximos para Casas
Norte	55.000,00	53.000,00
Nordeste	57.000,00	56.000,00
Sul	52.000,00	52.000,00
Sudeste	63.000,00	60.000,00
Centro-Oeste	54.000,00	53.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal, 2011. Elaboração Própria.

4.2.1.2 Famílias com renda mensal entre R\$ 1.600,00 e R\$ 5.000,00

Segundo a Cartilha do Minha Casa Minha Vida (2011), as principais alterações no que tange a essa faixa de renda são:

- a) Famílias com renda de até R\$ 3.100,00, são beneficiadas com subsídios nos financiamentos com recurso do FGTS.
- b) Famílias com renda de até R\$ 5.000,00 tem acesso ao FGH; e
- c) Alterações nas faixas de renda para enquadramento das taxa de juros nominais:
 - Renda até R\$ 2.325,00 – 5% a.a + TR
 - Renda de R\$2.325,01 a R\$3.100,00 – 6% a.a + TR
 - Renda de R\$ 3.100,01 a R\$5.00,00 – 8.16% a.a + TR

Além dessas mudanças, foi incluso nessa nova versão do programa a obrigatoriedade da utilização de cerâmicas no piso de todos os cômodos, além da inclusão do Banco do Brasil como cogestor operacional ao lado da CEF, visando acelerar os processos de contratação, avaliação de imóveis e assinaturas de financiamentos e repasse bancário.

4.3 AS PRINCIPAIS CRÍTICAS AO PMCMV

Na prática, o PMCMV tem recebido várias críticas, sobretudo ligadas à questão do planejamento urbano e do uso e ocupação do solo, uma vez que as construções de casas para famílias carentes, em sua maioria, se dão em locais distantes, de difícil acesso, muitas vezes sem infraestrutura básica, o que contraria as ações da luta pela reforma urbana.

Segundo o presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo CAU\BR, Haroldo Pinheiro, umas das principais críticas feitas aos MCMV 1 e 2 é a localização dos empreendimentos em bairros periféricos, distantes da malha dotada de infraestrutura e mercado de trabalho, agravando problemas urbanos e sociais já insustentáveis em nossas cidades. E contrapõe: A decisão sobre a localização desses empreendimentos não pode ser dos construtores, dos proprietários de terra ou dos invasores, sob pena de potencializarmos a crise habitacional e a mobilidade urbana.

Segundo Haroldo Pinheiro,

Sem planejamento amplo e bom uso dos mecanismos previstos no Estatuto das Cidades para coibir a especulação imobiliária, os subsídios do Minha Casa Minha Vida beneficiam mais os latifundiários urbanos que a população de baixa renda. Agora, com a ampliação das faixas de renda que podem ter acesso ao programa, precisamos ficar atentos para a lógica do mercado imobiliário não prevalecer sobre os interesses sociais (CAU\BR 2014).

Da proposta de um milhão de moradias, na primeira versão, apenas 40% desse total (400 mil), são destinadas a famílias com renda de até 3 salários mínimos, contudo são essas famílias que correspondem a 90% do déficit habitacional segundo dados da Fundação João Pinheiro.

O Boletim do FNRU (2009), afirma que:

O programa Minha Casa Minha Vida, ainda está longe de atender a demanda real da população de baixa renda e dos sem-teto, excluídos não só do direito a moradia digna, mas também do direito a cidade. O programa não prioriza a construção de uma

política habitacional, tal qual foi concebida na lei que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, primeira lei de iniciativa popular finalmente aprovada em 2005. Ao invés disso dá continuidade a uma prática que tem sido a tradição da política brasileira quando se fala em habitação: centrar na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada, bem como da construção de unidades habitacionais também individualizadas, sem que as necessidades habitacionais da população de baixa renda sejam efetivamente atendidas (BRASIL\FNRRU 2009).

Para Rolnik (2009), uma política eficiente de combate ao déficit habitacional não podia prescindir de uma estratégia fundiária e urbanística.

E afirmou:

Se não for assim, vai haver um grande aumento no preço dos terrenos, com duas possíveis consequências: o subsídio do Governo vai escorrer para os donos das terras ou as famílias pobres vão ser alocados nos terrenos mais baratos e afastados das cidades. Ou seja, vamos produzir um montão de casas sem cidade, infraestrutura e emprego (ROLNIK, 2009. p. 93).

O resultado dessa prática pode ser observado na construção de bairros populares periféricos e segregado da cidade, que contribuem para a continuidade da exclusão social que atinge considerável parcela da população brasileira.

Outra crítica relevante ao programa é feita por SILVA (2011):

O agravante nas grandes cidades é justamente que com a grande disponibilidade de crédito e com o avanço da produção habitacional, o preço dos imóveis e dos terrenos nas capitais e regiões metropolitanas. Assim, todo o crédito disponível está sendo usado no pagamento do terreno, tornando difícil para as construtoras adequarem o preço das unidades dentro da faixa estabelecida dentro do Programa (SILVA, 2011. p.28).

Diante disso, para conseguir adequar os preços das unidades habitacionais, aos preços estabelecidos dentro do programa, os construtores têm procurados terrenos a preços mais baixos, no entanto, terrenos mais baratos estão localizados em lugares cada vez mais longe dos centros de trabalho, locais de difícil acesso, com pouca habitação, muitas vezes com pouca iluminação e carente de infraestrutura e saneamento, causando problemas de mobilidade urbana.

4.4 REFORMA URBANA X PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

De um lado temos a luta pela reforma urbana, levantando a bandeira do direito à cidade, caracterizada pela gestão democrática e participativa das cidades, o cumprimento da função social e as condições dignas a todos os habitantes. Do outro, o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado pelo governo federal, com meta inicial de 1 milhão de moradias, buscando reduzir o déficit habitacional.

No entanto, ao lançar o PMCMV, o Governo Federal deixou a cargo do setor privado a iniciativa para a construção dos empreendimentos habitacionais, disponibilizando crédito às construtoras e subsídio e crédito aos beneficiários, o que viabilizou a construção de moradias em larga escala. A exigência do Governo Federal quanto à localização dos conjuntos residenciais do PMCMV restringe-se à sua inserção em áreas contíguas à malha urbana. Da mesma maneira, a intervenção da CAIXA fica restrita à análise da viabilidade dos empreendimentos e à verificação dos projetos quanto ao cumprimento dos critérios estabelecidos (OLIVEIRA, 2013).

Dessa forma, os municípios não tem um papel ativo no processo de decisão do local onde serão construídas as unidades habitacionais, uma vez que não cabe ao Poder Público local decidir onde investir, definir as qualidades dos projetos e realizar a licitação da obra.

Os novos conjuntos habitacionais ocuparam uma posição mais periférica e, portanto, menos integrada à malha urbana, dificultando o acesso dos moradores à cidade, infraestrutura, saneamento, transporte público, segurança pública entre outros e contribuindo assim para a continuidade da exclusão social.

Segundo ARANTES (2009), o PMCMV não prepara nem estimula os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto das Cidades. O

Ministério das Cidades, que foi uma inovação do governo Lula, com toda uma nova estrutura operacional, que articula as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano, foi posto de lado na concepção do programa. O Estatuto das Cidades, de 2001, resultado da luta pela reforma urbana no Brasil, não é um elemento definidor dos investimentos. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo mais importante do Ministério, não foi sequer consultado a respeito do programa. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que deveria concentrar todos os recursos da política habitacional de modo a uniformizar os critérios de acesso, foi dispensado.

Para Maricato (2011), o PMCMV não é um avanço diante do déficit de moradias existente no Brasil, uma vez que não está sendo cumprida a função social da propriedade. O Estado não faz a regulação do uso e da ocupação do solo, abrindo mão do seu papel planejador do solo agravando problemas urbanos e sociais já insustentáveis nas cidades brasileiras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema da moradia no Brasil é real, e talvez um dos mais importantes, O Programa Minha Casa Minha Vida está longe de ser um programa social perfeito que atenda a necessidade da população como um todo. No entanto, é evidente que o programa trouxe benefícios a certa parcela da população, que através dos subsídios concedidos pelo governo, realizaram o sonho de conquistar a casa própria, além de trazer de volta à tona a questão da política habitacional no país.

Ao longo do desenvolvimento do presente estudo observamos que o PMCMV contraria os princípios da reforma urbana. Uma vez que, grande parte das unidades habitacionais é construída em locais de difícil acesso, longe de toda a malha urbana, isoladas em relação à cidade propriamente dita, o que gera implicações em termos de transportes, de infraestrutura e em termos de qualidade de vida para a população inserida nessa localidade, o que fere o princípio da moradia digna com acesso à cidade para todos, defendida pela reforma urbana. Nota-se, também, que a função social da propriedade não está sendo cumprida, pois fica a critério das construtoras, e não do poder público local, escolher onde serão construídas as unidades habitacionais.

Nem todo mundo tem direito à cidade. Pobres no geral não têm direito à cidade, ou seja, a maioria. Não há acesso a terra urbanizada, ou seja, terra com água, esgoto, saneamento, transporte, escola, energia, etc. Além disso, falta acesso a terra urbanizada, por que essas terras estão sob o domínio do mercado imobiliário. Nossas cidades hoje são pasto para o mercado imobiliário, elas são comandadas por esse mercado. E os preços estão subindo (MARICATO, 2013).

Na hora em que o Minha Casa Minha Vida entra em ação, se tem uma elevação imediata e substantiva dos preços dos imóveis e da terra. Isso porque se entra com recursos privados e públicos e não com a democratização do acesso à terra.

REFERENCIAS

ARANTES, Pedro. *Como o governo Lula pretende resolver a questão habitacional. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida*. Correio da Cidadania, 2009. Disponível em <http://www.correiodacidade.com.br/index.php?>. Acesso em: 05 jan. 2015.

ARRETCHE, Marta. *Desarticulação do BNH e Automatização da Política Habitacional*. São Paulo, 1996.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luiz A Gama de: *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BARROSO, Heron. *Problemas do Minha Casa Minha reforçam necessidades de Reforma Urbana*. Jornal A Verdade. São Paulo. Disponível em <http://averdade.org.br/2013/04/problemas-do-minha-casa-minha-vida-reforcam-necessidade-de-reforma-urbana/> Acesso em: 27 jul. 2014.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

——— *Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

——— *As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo. Nobel. 1995.

——— *Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo lula*. São Paulo. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, 2008.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. *Cartilha do Minha Casa Minha Vida, 2009*.

——— *Cartilha do Minha Casa Minha Vida, 2011*.

CARNEIRO, dias. *Financiamento à habitação e instabilidade econômica: experiências passadas, desafios e propostas para ação futura*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2003.

FERRAZ, Adriana. *Efeitos do programa Minha Casa Minha Vida sobre a demanda habitacional e o desenvolvimento da região de abrangência da Caixa Econômica Federal de Ijuí, RS*. Rio Grande do Sul, 2002.

FERNANDES. C. do Carmo. *Ações e Contextos da Política Nacional de Habitação: da Fundação Casa Popular ao Programa Minha Casa Minha Vida*. São Paulo. Zarah. 2008.

FORAGI, Rafael. *Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida*. Porto Alegre. 2012.

FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Disponível em <http://www.forumreformaurbana.org.br/> Acesso em: 26 jul. 2014

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em <http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>.

GIL, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa – 4ed-* São Paulo, Atlas 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acessado em 12 dez. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179 Acessado em 15 jun. 2014.

KRAUSE, Cleandro; BALBIN, Renato; VICENTE, C.L.N. *Minha Casa Minha Vida Nosso Crescimento: Onde fica a Política Habitacional?* São Paulo. Atlas, 2003.

MARICATO, E. *Habitação e cidade*. Série Espaço & Debate. 3. ed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e Desenvolvimento Urbano: O desafio da próxima década*. 1999. Disponível em http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricado_habitacaodesafiodcada.pdf. Acessado em 15 jul. 2014

MARICATO, Ermínia. *Questão Fundiária Urbana no Brasil e o Ministério das Cidades*. São Paulo. Atlas, 2006.

MARICATO, E.; REFINETTI, M. L. *2º Jornada Moradia e Meio Ambiente*. São Paulo, 2008 Disponível em: http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/2_Jornada/oficina%20terminia%20maricato.pdf. Acesso em: 27 jul. 2014.

MINISTERIO DAS CIDADES. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio.html> Acessado em 22 jul. 2014.

MOTTA, Luana. *A questão da habitação do Brasil: Políticas públicas e conflitos*. Disponível em http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf. Acesso em: 12 jun. 2014

MOREIRA, E. *Política Econômica: Um olhar sobre a atual situação da política habitacional no Brasil*. Porto Alegre, 2012.

NAIME, Jessica. *A Política de Habitação Social no Governo Lula: Dinâmicas e Perspectivas*. Rio Grande do Norte, 2002. Disponível em: http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST3_Jessica_Naime.pdf. Acesso em: 20 setembro 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Disponível em <http://www.observatoriodasmetroles.net/> Acesso em 27 jul. 2014.

PENALVA, Ângela M.S.; DUARTE, Sandro M. *Política Habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema*. RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ, vol.1, No 18 (2010) Disponível em <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>. Acesso em 15 jul. 2014.

ROLNIK, R. *A cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1997.

— *As armadilhas do pacote habitacional*. São Paulo, ano 2. Março, 2009.

SAULLE, Jr. *A trajetória da Reforma Urbana no Brasil*. São Paulo, 2009.

SILVA, M.C. *Considerações sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida*. [S.I], 06 jan 2011. Disponível em <http://www.azedosette.com.br/sustentabilidade-ambiental/artigos/exibir/940>. Acesso em: 10 out. 2014.

SNHIS\FNHIS. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis>. Acesso em 27 jul. 2014.

SERAFIM, L. *Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. Campinas, 2013.